

Utredning om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution, Ut ur utsatthet (SOU2023:97)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) instämmer helt i utredningens bedömning att stödet till vuxna och barn som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål behöver förbättras och förstärkas, men anser att detta bäst görs genom att stärka upp befintliga strukturer för kunskapsspridning, stöd och samverkan.
- SKR anser att det mest effektiva sättet att stärka arbetet med att ge stöd till de aktuella målgrupperna är att uppdra åt ansvariga myndigheter och regionkoordinatorer att mer aktivt och träffsäkert sprida kunskap, verktyg och stöd till implementering till personal inom exempelvis skola, vård och omsorg som kommer i kontakt med målgruppen. SKR ser en potential i att också redan på grundutbildningarna till jurist, läkare, psykolog, sjuksköterska, socionom, tandsköterska och tandläkare stärka kunskapen om målgruppen. SKR ser därutöver behov av stärkt tillgång till lättillgänglig information på flera språk till målgruppen, exempelvis via befintliga digitala kanaler som Kvinnofridslinjen och UMO.se.
- SKR avstyrker förslaget att specialiserad lågtröskelverksamhet av det slag som redan i dag erbjuds inom Mikamottagningarna ska finnas tillgängliga i varje län. SKR menar att kommuner och regioner bäst planerar och erbjuder stöd och hjälp utifrån sina olika förutsättningar och invånarnas behov. De län som önskar utveckla mottagningar kan erbjudas stimulansmedel i fem år, men SKR anser att det kommer att medföra ökade kostnader såväl kortsiktigt som långsiktigt och att det innebär en tydlig ambitionshöjning som ska kostnadsberäknas och finansieras enligt den kommunala finansieringsprincipen
- SKR avstyrker förslaget att socialtjänsten ska ansvara för exitprogram för personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell

exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan, samt program för barn som utsätts med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan, då detta innebär en alltför stor detaljreglering av vilka insatser särskilda målgrupper ska erbjudas. SKR anser därtill att ett sådant ansvar innebär ett nytt åtagande då det föreslås att ske genom Socialstyrelsens föreskriftsrätt, vilket ska kostnadsberäknas och finansieras enligt den kommunala finansieringsprincipen.

- SKR avstyrker förslaget om att socialnämnden ska ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning för att en individuell plan för att lämna utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas och genomföras. SKR menar att förslaget vilar på en bristfällig analys. Om en reglering om uppehållstillstånd för det nu aktuella syftet införs ska individen, enligt SKR:s bedömning, själv ansöka om uppehållstillstånd.
- SKR avstyrker förslaget till tillägg i 5 kap. 11§ SoL, att tydliggöra socialnämndens uppdrag och ansvar för att personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål får det stöd och den hjälp de behöver för att förändra sin situation. Socialtjänstlagen är en ramlag och SKR menar att förslaget innebär en onödig detaljreglering av den generella brottsofferbestämmelsen och att denna detaljreglering riskerar skymma sikten för jämlika och jämställda insatser till andra brottsoffer och deras närstående.
- SKR instämmer i eller har inga erinringar mot övriga förslag.

Allmänna synpunkter

Sexuell utsatthet och våld är en av de yttersta konsekvenserna av ett ojämnt samhälle. De som köper sex är framför allt män, de som utnyttjas är främst kvinnor, flickor och hbtqi-personer. En stor del av de som utnyttjas i prostitution i Sverige är kvinnor som är migranter och som befinner sig i en mycket utsatt situation. En grupp som har extra svårt att värja sig är flickor och kvinnor med funktionsnedsättning. SKR ser vidare, i likhet med utredningen, med oro på att mäns och särskilt unga mäns attityder till jämställdhet och sexköp har förändrats över tid, och där en ökning av yngre mäns sexköp har noterats. SKR har kommuner och regioners uppdrag att bidra till att kvinnofridsarbetet utvecklas och att det våldsförebyggande arbetet får större fokus. I det arbetet ingår mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt

prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Polisen har under de senaste åren haft ett stort fokus på att bekämpa gängkriminaliteten, vilket är viktigt även utifrån målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, eftersom våld mot kvinnor, sexualbrott och prostitution och människohandel förekommer i gängmiljöer.

SKR instämmer helt i utredningens utgångspunkt att det är angeläget och beklagligt att arbetet mot prostitution, människohandel för sexuella ändamål och sexuell exploatering inte har varit mer effektivt eller framträdande och att det behöver förstärkas så att utsatta personer, både vuxna och barn, får erforderligt stöd och hjälp. SKR menar att kunskap, metoder, ansvar och strukturer för samverkan redan idag finns på plats, och att det mest effektiva vore att stärka upp dessa hellre än att skapa nya strukturer. Ett exempel på samverkansstruktur är samordnad individuell plan, SIP, vilken upprättas tillsammans med brukare/patient angående insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

SKR förordar en generell kunskaphöjning för medarbetare inom skola, vård och omsorg, vilka möter målgrupperna, så att de får tillräcklig kunskap för att kunna identifiera, fånga upp och hänvisa personer vidare till Mikamottagningar eller till regionkoordinatorerna. Här kan myndigheter och regionkoordinatorer uppdras att mer aktivt och effektivt sprida verktyg, kunskap och stöd till implementering. Det behövs också lätt tillgänglig information riktad till målgrupperna, till exempel genom en satsning där befintliga digitala kanaler (såsom Kvinnofridslinjen eller UMO.se) tillförs medel att utveckla och sprida anpassad information på flera språk. De regionala samverkans- och stödstrukturerna, RSS, som finns i varje län, kan stödja socialtjänsten och näraliggande hälso- och sjukvård med kunskap, metoder och implementering. SKR föreslår att kompetens om målgrupperna förstärks i grundutbildningarna och med möjlighet att integreras i Yrkesresan (yrkesintroduktion och kompetensutveckling för yrkesverksamma inom socialtjänsten) för socialtjänsten.

Högskoleförordningen införde med start 2018 ett nytt examensmål om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Nu ingår det examensmålet i utbildningarna till jurist, läkare, psykolog, sjuksköterska, socionom, tandhygienist och tandläkare. Studenterna från dessa utbildningar kommer i hög utsträckning att anställas av kommuner och regioner och kan komma att möta vuxna och barn som utsatts för prostitution och människohandel. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är en av de våldsformer som ingår i jämställdhetspolitikens delmål sex; Mäns våld mot kvinnor ska upphöra, men är samtidigt en av de våldsformer som lärosätena bedöms ha minst

kunskap om och undervisar minst om. SKR ser en potential till förbättringar genom att redan i dessa grundutbildningar förstärka kunskaperna om målgruppen.

Sveriges Kommuner och Regioners ställningstagande över utredarens förslag och bedömningar

10.1.1 Specialiserad lågtröskelverksamhet i form av Mikamottagningar kopplade till hälso- och sjukvård och

10.1.2 Specialiserad lågtröskelverksamhet riktad till barn

Förbundets ställningstagande

SKR avstyrker förslaget att specialiserad lågtröskelverksamhet av det slag som redan i dag erbjuds inom Mikamottagningarna ska finnas tillgängliga i varje län. Utredaren anser att mottagningarna behöver vara integrerade mellan socialtjänst eller utvecklas i nära samverkan mellan huvudmännen för att möjliggöra tillgång till hälso- och sjukvårdsinsatser såsom t.ex. traumabehandling. Stödet till personer utsatta för sexuellt våld organiseras olika utifrån lokala och regionala förutsättningar och i enlighet med det kommunala självstyret. Ett realistiskt och genomförbart stöd för den utsatta målgruppen skulle snarare vara kunskapshöjning och ett synliggörande av målgruppen inom de verksamheter som möter personer utsatta för sexuellt våld, än att det handlar om ett specifikt sätt att organisera sig på. Utredningens förslag kommer att medföra ökade kostnader såväl kortsiktigt, som då staten finansierar uppbyggnaden av verksamhet, och långsiktigt som då kommuner och regioner finansierar.

Om regeringen ändå avser att gå vidare med förslaget om en skyldighet att införa specialiserad lågtröskelverksamhet vill SKR framhålla att ett sådant ansvar skulle innebära ett utökat åtagande och ska kostnadsberäknas och finansieras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. SKR instämmer i att ökad kunskap behövs inom såväl elevhälsa och ungdomsmottagningar men att, så som utredningen föreslår, alla dessa verksamheter ska ha ”all den flexibilitet och öppenhet” som kan krävas, särskild kunskap om sexuell exploatering och kunna erbjuda någon form av traumabehandling är inte förenligt med verksamheternas uppdrag som i huvudsak är främjande och förebyggande och inte heller när alla barn. SKR förordar i stället att befintliga digitala kanaler, exempelvis ungdomsmottagningen på nätet, UMO.se, vidareutvecklas för de olika målgrupperna.

10.2 Utformning och organisering av ett exitprogram för vuxna och ett program för barn

Förbundets ställningstagande

SKR avstyrker förslaget att socialtjänsten ska ansvara för exitprogram för personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan, samt program för barn som utsätts med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan, då detta innebär en alltför stor detaljreglering av vilka insatser särskilda målgrupper ska erbjudas. Kommuner har redan idag ett yttersta ansvar för att barn i kommunen får det skydd och stöd som de behöver. Socialtjänsten har, utöver ansvaret att ge insatser för skydd och stöd, ett ansvar att även arbeta främjande och förebyggande enligt socialtjänstlagen. Om regeringen ändå avser att gå vidare med förslaget vill SKR framhålla att ett sådant ansvar skulle innebära ett utökat åtagande och ska kostnadsberäknas och finansieras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

SKR instämmer i behovet att samla kompetens och stödmaterial, att utveckla en eller flera nationella stödlinjer (beroende på målgrupp), och att ge regionskoordinatorerna ett kraftigt utökat uppdrag för att kunna bistå andra verksamheter med stöd. Precis som utredningen beskriver finns kunskap, metoder och stödverksamheter som skulle kunna utökas och spridas till fler platser i landet, i syfte att stödja och bidra till kompetenshöjning inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården m.fl. Med tanke på kommuners och regioners skiftande förutsättningar är det dock inte rimligt att förvänta sig att alla kommuner och regioner kan ha både kunskapen och resurserna att erbjuda exitprogram såsom de beskrivs i utredningen. Att ytterligare öka trycket på socialtjänsten och hälso- och sjukvården, med den kapacitetsbrist som idag råder inom dessa verksamheter, är inte möjligt. SKR föreslår att, utöver Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, regionkoordinatorerna och Länsstyrelsen, de regionala samverkans- och stödstrukturerna, RSS, samt socialtjänstens yrkesintroduktion, de så kallade yrkesresorna som är under framtagande, kan spela en viktig roll för kunskapspridning och implementering. Dessa aktörer kan bidra till en generell kunskapshöjning för medarbetare som i sin tur kan fånga upp målgrupperna och hänvisa de vidare till specialiserade verksamheter.

Författningsförslaget är begränsat till en utvidgning av den befintliga bestämmelsen i socialtjänstlagen där ansvaret för brottsoffer lyfts fram. Utredningen bedömer att detta endast innebär ett förtydligande av det ansvar som kommunerna har redan idag. Samtidigt lämnar utredningen detaljerade förslag kring utformningen av exitprogram för vuxna och program för barn, och pekar på behovet av rättslig vägledning och föreskrifter från Socialstyrelsen. Det faktum att utredningen å ena sidan hävdar att det redan idag finns ett lagstadgat ansvar för att ge stöd och hjälp inom det aktuella området men samtidigt å andra sidan lämnar detaljerade förslag på hur kommuner och regioner ska utföra sitt arbete är motsägelsefullt. Det är tydligt att intentionen med utredningens förslag är att införa ett nytt åliggande som bl.a. innefattar nya arbetsuppgifter, behov av mottagarkapacitet och ny kompetens hos personalen inom socialtjänsten.

10.2.3 Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till upprättande och genomförande av en individuell plan

Förbundets ställningstagande

SKR avstyrker förslaget om att socialnämnden ska ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning för att en individuell plan för att lämna utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas och genomföras. Den analys som ligger till grund för förslaget är bristfällig i flera olika avseenden i enlighet med vad som framgår nedan. Om en bestämmelse om uppehållstillstånd för det nyssnämnda syftet ska införas anser SKR att individen själv ska ansöka om tillståndet. SKR har i yttrande över förslaget att socialnämnden ska ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för vissa brottsoffer i SOU 2021:61 ställt sig tveksam till att nämnden tilldelas uppgiften att ansöka om uppehållstillstånd för enskilda individer (SKR:s Yttrande, Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk [SOU 2021:61], dnr 21/00949, 2021-09-17). De skäl som ligger till grund för SKR:s ställningstagande i det nyssnämnda yttrandet gör sig gällande även avseende det nu aktuella förslaget. Socialtjänstens ansvar omfattar primärt de som är bosatta i kommunen. Socialnämndens resurser är vidare begränsade och bör i första hand användas till att fullgöra socialtjänstens huvudsakliga uppdrag, det vill säga att ge insatser och socialt stöd till personer som bor i kommunen och som är i behov av sådant stöd. Utländska medborgare som bor i ett annat land ska som utgångspunkt vända sig till de sociala myndigheterna i sitt hemland för att få relevant hjälp och stöd. Det saknas i utredningen överväganden avseende gränsdragningen mellan svenska respektive utländska myndigheters ansvar. Utlänningsrättsliga förfaranden och beslut utgör vidare en statlig angelägenhet som faller utanför den kommunala kompetensen och

socialnämnden har begränsad kunskap om det utlänningsrättsliga regelverket. Förslag som innebär en utvidgning av socialnämndens uppdrag att ansöka om samt överklaga beslut om uppehållstillstånd för enskilda individer bör därmed vila på en gedigen analys, något som saknas i det nu remitterade betänkandet. Härvid behöver lämpligheten av samt följderna av en särreglering som utvidgar nämndens ansvar gentemot vissa brottsoffer, men inte andra, särskilt analyseras.

Om regeringen avser att gå vidare med förslaget om tidsbegränsat uppehållstillstånd för en individuell plan anser SKR att regleringen om uppehållstillstånd ska ändras till att individen själv ansöker om samt överklagar ett sådant tillstånd. En sådan reglering överensstämmer med vad som gäller för andra individer som befinner sig i Sverige i en inte sällan utsatt situation och vill legalisera sin vistelse här. Migrationsverket har en serviceskyldighet enligt 6 § förvaltningslagen och kan vägleda individen rätt i frågor om ansökan samt det utlänningsrättsliga förfarandet i övrigt. I vissa fall kan individen få ett offentligt biträde. I prop. 2021/22:224 anfördes som skäl mot att individen själv ansöker om uppehållstillstånd att syftet med tillståndet är att beivra brott, varför det framstår som inkonsekvent och mindre lämpligt att tillståndsgivningen förutsätter en ansökan av den enskilde. SKR konstaterar att intresset av att beivra brott inte gör sig gällande lika starkt i det förslag som nu är aktuellt, eftersom uppehållstillståndet är kopplat till att individen själv ska få relevant stöd och skydd.

När det gäller utredningens slutsats att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd berättigar till bistånd enligt SoL på samma villkor som bosatta, vill SKR uppmärksamma att rättspraxis avseende bistånd till utländska medborgare som vistas tillfälligt i Sverige inte är helt tydlig vad gäller rätten till bistånd. Innan en reglering om tidsbegränsat uppehållstillstånd införs för den aktuella gruppen behöver rättsläget i denna fråga analyseras vidare. I RÅ 1995 ref. 70 fastslog domstolen att en person med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige inte hade rätt till bistånd på samma villkor som bosatta personer eftersom sökanden inte hade sitt egentliga bo och hemvist i Sverige. Om en persons vistelse i Sverige närmast har karaktären av besök och kopplingen till utlänningens hemland alltså är stark är det enligt SKR:s bedömning troligt att det saknas rätt till bistånd enligt SoL även om personen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige.

SKR konstaterar att utredningens förslag innebär att uppehållstillståndet kan förlängas i upp till två år. SKR efterfrågar en analys av vad en sådan förlängning innebär i fråga om folkbokföring och tillgång till välfärdssystemen i övrigt. Det behöver vidare utredas vad som är lämpligt i dessa avseenden för en målgrupp vars syfte med vistelsen är att få stöd att

lämna sin situation och kvarstanna i Sverige så länge exitprogrammets individuella plan anger.

10.2.4 Möjlighet för kommuner att ansöka om ersättning för kostnader i individärenden

och

10.3.4 Utvecklingsmedel till kommuner och regioner öronmärkta för utredningens målgrupper

Förbundets ställningstagande

SKR avstyrker förslaget att en kommun som ansvarar för upprättande och genomförande av en svensk eller utländsk persons individuella plan för att lämna utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna ansöka om ersättning av statliga medel för kostnaderna för genomförandet av planen.

SKR delar dock bilden av att genomförande av de individuella program som föreslås kan vara ekonomiskt belastande för kommunkollektivet såväl som för enskilda kommuner, särskilt för mindre kommuner. Det är därför positivt att utredningen anser att det behöver finnas statliga medel som finansierar uppgiften att upprätta och genomföra individuella planer.

Utredningen föreslår att utvecklingsmedel under fem år tillförs kommuner och regioner för att kunna etablera verksamheter i hela landet. Detta, anser SKR, bör i så fall vara frivilligt för kommuner och regioner. Även om förslaget inte avspeglar sig i några författningsförslag innebär förslagen en tydlig ambitionshöjning som även efter fem år kommer kräva utökade resurser. Om regeringen ändå avser att gå vidare med förslaget att det ska införas vill SKR framhålla att ett sådant ansvar skulle innebära ett utökat åtagande och ska kostnadsberäknas och finansieras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

10.3.1. Utredningens målgrupper behöver lyftas fram i 5 kap. 11 § SoL

Förbundets ställningstagande

SKR avstyrker förslaget att lägga till personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål i 5 kap. 11 § SoL, eftersom ett sådant utpekande innebär ytterligare detaljreglering, vilket riskerar att skymma sikten för jämlika och jämställda insatser till andra brottsoffer och deras närstående.

Utredningen gör bedömningen att tillägget inte medför något nytt åliggande utan endast utgör ett förtydligande av socialtjänstens befintliga ansvar. Om detta ska uppfattas som att förslaget inte ska leda till något nytt ansvar, uppdrag eller annan konsekvens anser SKR att det starkt kan ifrågasättas varför tillägget införs och att lagtexten tyngs med ytterligare detaljreglering. Syftet tycks dock vara att socialtjänsten i större utsträckning ska bevilja insatser åt personer som ingår i den aktuella målgruppen, därmed anser SKR att det ligger nära till hands att betrakta förslaget som ett utökat åliggande.

SKR anser att det är viktigt att värna om socialtjänstlagens ramlagskaraktär som syftar till att bidra till jämställda och jämlika levnadsvillkor för alla grupper av kvinnor och män, flickor och pojkar. Lagen lämnar stor frihet att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Varje tillägg av särskilt utpekade målgrupper med behov som särskilt ska uppmärksammas riskerar både att leda till att socialtjänstens arbete försvåras och att grupper som inte utpekats faller mellan stolarna. Det bör också i sammanhanget noteras att det i förslaget till ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) föreslås en generell nedtoning av specifika målgruppsbestämmelser som nu bereds i Regeringskansliet. Det aktuella förslaget medför heller inte att den enskilde ges någon form av rättighet till en insats. Det är alltid en behovsprövning enligt 4 kap. 1 § SoL som ligger till grund för beslut om insats.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget vill SKR understryka vikten av att i det fortsatta lagstiftningsarbetet klargöra vad som är socialtjänstens respektive hälso- och sjukvårdens ansvar. Detta för att undvika en situation liknande den som har förekommit inom området skadligt bruk och beroende och arbetet med våldsutövare, med oklara ansvarsförhållanden mellan huvudmännen gällande ansvar för stöd respektive behandling.

13.3 Ekonomiska konsekvenser

Som ovan nämnts vänder sig SKR emot utredningens bedömning att förslagen inte innebär nya åligganden eller ambitionshöjningar för målgruppen. Det bakomliggande resonemanget till förslaget om målgruppens tillägg i 5 kap. 11 § SoL är haltande. Den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas när staten föreslår nya uppgifter eller höjer ambitionerna för en verksamhet. Syftet med finansieringsprincipen är att kommuner och regioner ska kunna finansiera verksamheten på annat vis än att höja skatten.

SKR anser även att förslaget att socialnämnden ska ansöka om uppehållstillstånd för denna målgrupp innebär nya uppgifter för kommunen och aktualiserar finansieringsprincipen.

Förslagen om särskilda exitprogram för vuxna med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan samt program för barn med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan innefattar detaljerad reglering av hur stöd ska ges till målgruppen samt medför kostnadsrämsiga konsekvenser i kommuner och regioner. Detsamma gäller förslagen om samverkan i specialiserade lågtröskelverksamheter och tvärprofessionell samordning av insatser.

I det fall regeringen väljer att gå vidare med förslagen och i ett senare skede tar fram bindande regler i linje med utredningens förslag aktualiseras finansieringsprincipen och behovet av genomarbetade konsekvensanalyser med tydliga och genomarbetade kostnadsberäkningar

13.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningen gör bedömningen att förslagen inte medför nya åligganden som påverkar den kommunala självstyrelsen, utan att förslagen endast utgör ett förtydligande av kommuners och regioners befintliga ansvar. Samtidigt lämnar utredningen i sina texter detaljerade förslag kring hur arbetet utifrån den nya regleringen är tänkt att utföras, vilket framstår som motsägelsefullt. SKR anser att tillägget i 5 kap. 11 § SoL utgör ett nytt åliggande vilket innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Vid inskränkningar av den kommunala självstyrelsen ska en proportionalitetsprövning utifrån 14 kap. 3 § regeringsformen (RF) göras. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. SKR saknar en sådan proportionalitetsbedömning.

Sveriges Kommuner och Regioner

Ordförande
Anders Henriksson